INFORME DE GOVERN

Conceptualització de la Gestió Cívica

INFORME A LA COMISSIÓ DE PRESIDÈNCIA I RÈGIM INTERIOR

Barcelona, 20 de novembre del 2013

BCN

ÍNDEX

0. INTRODUCCIÓ

El passat 25 de juliol de 2013 la Comissió de Govern va aprovar els criteris a seguir en els supòsits en què s'apliqui la gestió cívica de serveis i equipaments de titularitat municipal, concretats en el document "*Conceptualització de la Gestió Cívica*" que s'annexa a aquest expedient i del que es desitja informar a la Comissió de Presidència i Règim Interior.

Amb aquest acord s'assoleix el compromís que el Govern municipal va assumir en la Comissió de Presidència i Règim Interior del 15 de febrer de 2012 i que va comptar amb el vot favorable de tots els grups municipals.

La gestió cívica d'equipaments, activitats o serveis públics té la seva base jurídica en l'article 34 de la Carta Municipal i l'article 12 de les Normes Reguladores de la Participació Ciutadana, donat que la gestió cívica es considera un instrument de participació ciutadana. Tot i l'existència d'aquesta base jurídica, fins fa ben poc, aquest instrument no ha sigut objecte de desenvolupament ni reglamentació. Una mancança que, al llarg dels anys, ha produït alguns desajustos en l'aplicació de la gestió cívica per part dels diferents sectors i districtes de l'Ajuntament interferint tant en els subjectes com en l'objecte de la gestió i també, en últim terme, en els beneficiaris.

El document *Conceptualització de la Gestió Cívica* respon a l'interès i la voluntat compartida del sector associatiu i del propi Ajuntament per procurar la necessària coherència i rigor en l'aplicació de la modalitat de gestió cívica. Entre les mesures que acordaren les entitats participants en el II Congrés de les Associacions de Barcelona s'incloïa la creació d'un marc de negociació, a partir de la Plataforma de Gestió Cívica, per millorar les normatives de gestió cívica en els equipaments i l'elaboració de criteris comuns.

L'Ajuntament, atenent l' interès manifestat per les entitats de la Plataforma de Gestió Cívica, pel Consell Municipal d'Associacions de Barcelona i per tots els grups municipals, va iniciar l'any 2012 un treball conjunt i va constituir una comissió municipal integrada pel Regidor de Presidència i Règim Interior; el Comissionat de Participació Ciutadana i Associacionisme; el Gerent Municipal; els gerents de l' Institut de Cultura, de l' Institut Barcelona Esports, del Districte de Nou Barris, de l'Àrea de Qualitat de Vida, Igualtat i Esports i de Coordinació Territorial i l'Àrea de Règim Jurídic.
Igualment s'ha comptat amb l'estimable col·laboració de secretaris i directors de Serveis a les Persones d'alguns districtes.

El document *Conceptualització de la Gestió Cívica* ha estat fruit del treball desenvolupat en aquests espais col·laboratius i de coordinació i el resultat del consens amb els representants de la Plataforma de Gestió Cívica. En el seu contingut es determinen les característiques dels qui poden ser subjectes de la gestió cívica; els requisits necessaris perquè un equipament, activitat o servei sigui objecte de la gestió cívica; les diferents formes d'adjudicació i el seu procediment; els destí dels possibles beneficis econòmics; el contingut que hauran de contemplar les bases aplicables; la formalització de la gestió; els aspectes laborals i es econòmics.

Aquest document s'emmarca en el Mapa de Ciutat del Govern municipal que en el seu punt 2.2 diu "*Apostar per un model de ciutat basat en cooperació, implicació i coresponsabilitat entre l'Ajuntament i els diferents agents socials*" i dóna compliment a l'objectiu estratègic 2.3.2 "Suport als projectes participatius i de cohesió social de les associacions" del Programa d'Actuació Municipal 2012-2015 que té com a objectiu funcional la "Regulació de la gestió cívica d'equipaments".

Podem entendre el document de *Conceptualització de la Gestió Cívica* com un pas important per procurar i facilitar eines i criteris útils i rigorosos en l'aplicació de la modalitat de gestió cívica, al que seguiran altres acords d'utilitat per a tot l'Ajuntament per tal de millorar i facilitar el dia a dia de la gestió cívica.

1. CONCEPTUALITZACIÓ DE LA GESTIÓ CÍVICA

(Acord de la Comissió de Govern CG13/28 PR/5 del 25 de juliol del 2013, referent als criteris a seguir en els supòsits en què s'apliqui la gestió cívica de serveis i equipaments de titularitat municipal)

1.1.- CONCEPTE

La gestió cívica és un instrument de participació ciutadana pel qual s'atribueix a una entitat sense ànim de lucre la gestió d'activitats, equipaments i serveis municipals, susceptibles de gestió indirecta. La gestió cívica té entre els seus objectius principals el foment de la participació de la ciutadania i/o associacions en iniciatives d'interès públic, entre elles el propi objecte de gestió.

Aquest tipus de gestió s'ha estat portant a terme en diversos equipaments de la ciutat, durant diversos anys, i l'experiència confirma que quan hi ha les condicions necessàries, que es descriuen a continuació, cal primar aquest tipus de gestió sobre qualsevol altre, i que, a banda d'aquest document, cal desenvolupar un marc jurídic complet per potenciar i facilitar la gestió ciutadana en equipaments culturals, esportius i socials, de la ciutat.

1.2.- TRETS CARACTERÍSTICS

1. La gestió cívica ha d'aportar com a valor afegit al projecte a gestionar l'experiència i el coneixement de l'entitat en processos de participació ciutadana i la possibilitat d'aplicar-los de manera eficient, amb una millor adequació a la realitat en la que es vol incidir i amb la implicació voluntària de la ciutadania, tant en la presa de decisions, com en la realització d'activitats.

2. A tal efecte, és un element essencial de la gestió cívica l'existència de canals de participació transparents i oberts a la ciutadania i a les entitats locals.

3. Podran ser subjectes de la gestió cívica les entitats, associacions i organitzacions sense afany de lucre arrelades en el territori o en el sector funcional on s'ubica l'objecte de gestió. Aquest arrelament implica l'existència de relacions de representativitat, proximitat i col·laboració entre l'entitat i altres organitzacions i la seva participació en dinàmiques comunitàries. En tot cas, les entitats que vulguin participar en un

projecte de gestió cívica hauran de reunir els requisits necessaris per a poder ser beneficiàries de subvencions i han de comptar amb una trajectòria suficientment acreditada de la seva actuació en l'àmbit associatiu i de la participació ciutadana i de projectes d'interès comunitari.

4. Només les activitats i serveis municipals que siguin susceptibles de gestió indirecta i alhora puguin servir de canal i instrument per facilitar la participació ciutadana podran ser objecte de gestió cívica. Aquesta no pot utilitzar-se en les relacions jurídiques l'objecte de les quals sigui constitutiu d'un contracte d'obres, de subministrament o de serveis definits al Text Refós de la Llei de Contractes del sector públic.

   La determinació per part de l'Ajuntament de les activitats, equipaments i serveis susceptibles de gestió cívica es realitzarà prèvia consulta al teixit associatiu implicat.

   La gestió cívica es formalitza mitjançant conveni de col·laboració i, tot i establir obligacions bilaterals, no participa de la naturalesa jurídica dels contractes del sector públic. En conseqüència, no constitueix una modalitat de contractació de la gestió dels serveis públics, ni el seu abast pot implicar una lesió de la normativa bàsica en matèria de contractació del sector públic, ni de les directives comunitàries aplicables per raó de la matèria.
   Aquest conveni ha de definir un marc temporal suficient per poder desenvolupar un projecte de gestió cívica.

5. La gestió cívica requereix l'existència d'un informe tècnic descriptiu de tots els elements que comportarà la gestió (finalitats, objectius, àmbits d'actuació, organització, sistema d'avaluació,...). Aquest informe o la corresponent documentació tècnica serà aprovada per l'Ajuntament de Barcelona. En la seva elaboració podrà comptar amb la participació del teixit associatiu corresponent.

6. La gestió cívica es durà a terme de forma voluntària i no-lucrativa per part de l'entitat i en cas d'obtenir algun benefici econòmic de la gestió haurà de destinar-se en la seva totalitat al propi servei o activitat objecte de gestió cívica.

7. La gestió cívica no és un instrument per a cedir locals per al desenvolupament d'activitats privades de les entitats sense ànim de lucre. Aquesta finalitat s'aconsegueix a través de les figures jurídiques que contempla la normativa reguladora del patrimoni de les administracions públiques.

1.3.- ELEMENTS FORMALS: DEFINICIÓ PRÈVIA DEL PROJECTE, ELABORACIÓ I APROVACIÓ DE LES BASES APLICABLES, PROCEDIMENT PER A DETERMINAR EL GESTOR I FORMALITZACIÓ DE LA GESTIÓ CÍVICA

1. Definició prèvia del projecte.

   La gestió cívica requerirà la prèvia elaboració d'un informe tècnic que acrediti justificadament la idoneïtat d'un concret servei o equipament municipal per a ser gestionat a través d'aquesta forma de participació ciutadana, que descrigui les característiques essencials del projecte de gestió cívica i que proposi motivadament la manera de designar l'entitat que s'encarregarà de dur-lo a terme, és a dir, si es formalitzarà directament un conveni de col·laboració o si aquest serà fruit d'un procés de concurrència, en funció de si hi ha una o més entitats representatives del sector o territori, amb capacitat d'entomar la gestió . En aquest informe s'haurà d'incloure un estudi econòmic-financer on es contemplin les despeses i ingressos que comportarà la gestió cívica, i en especial, la quantia de la subvenció i el crèdit pressupostari al que s'imputarà.

   El projecte podrà ser elaborat per l'Ajuntament o pel teixit associatiu.

2. Elaboració i aprovació de les Bases aplicables.

   Un cop emès l'anterior informe s'hauran d'elaborar i aprovar per l'òrgan municipal competent les Bases que serviran per determinar els requisits que han de posseir les entitats que vulguin optar a la gestió cívica, els criteris que seran objecte de ponderació per decidir l'entitat gestora, així com els compromisos a assumir per ambdues parts implicades. Entre aquests criteris es podran incloure, entre d'altres, els relatius a l'arrelament en el territori, l'experiència en el sector, número d'associats, grau d'innovació i creativitat del projecte, etc... Quan en un procés de concurrència es demani que el projecte de gestió sigui aportat per les entitats, es valorarà el seu contingut (metodologia, programació, canals de participació, etc.).
   Sens perjudici de les bases que han de regir cada projecte concret de gestió cívica, es pot valorar el fet d'elaborar unes bases genèriques, aplicables a tots els supòsits de gestió cívica

3. Procediment per a determinar el gestor

3.1. Concurrència pública:

Un cop emès l'informe justificatiu i aprovades les Bases en els termes que s'han expressat en els dos apartats anteriors, s'iniciarà el procediment per a la determinació de l'entitat a qui s'adjudicarà la gestió cívica.
Per tal de garantir la lliure concurrència de totes aquelles entitats que estiguin interessades, la convocatòria es publicarà en el Butlletí Oficial de la Província i altres mitjans de difusió municipal, obrint un període per tal que les entitats presentin les seves propostes acompanyades de la documentació que acrediti la seva idoneïtat conforme als requisits prèviament fixats per les Bases de la convocatòria. Finalitzat el període d'informació pública, una Comissió constituïda conforme s'hagi fixat a les Bases decidirà de forma motivada i seguin els criteris prèviament fixats a les Bases, l'entitat amb la qual es formalitzarà l'acord de gestió cívica.

3.2. Adjudicació directa:

En aquells casos en que per raó de la naturalesa del projecte o de l'equipament a gestionar la gestió cívica només es pugui encarregar a una entitat, aquesta circumstància s'haurà de posar de manifest en l'informe del projecte referit a l'apartat primer. En aquests casos no serà necessària la publicitat de la convocatòria, sens perjudici que l'òrgan competent per resoldre el procediment hagi de motivar la decisió de formalitzar la gestió cívica amb l'entitat proposada per l'informe previ.

La determinació dels supòsits d'adjudicació directa en què no cal promoure la concurrència té, evidentment, un caràcter casuístic, la qual cosa impedeix una total objectivació prèvia. Són supòsits d'adjudicació directa els següents:

- Quan després d'haver-se fet una convocatòria pública no s'hagi presentat cap entitat o les entitats presentades no hagin presentat un projecte de gestió adequat a les finalitats prèviament definides per l'Ajuntament.

- Quan per raons de caràcter tècnic o social només es pugui formular l'encàrrec de gestió a una sola entitat. En concret, aquesta circumstància es produirà, per exemple, quan només una única entitat tingui un objecte social que s'adeqüi a les finalitats que motiven i justifiquen la gestió cívica d'un concret equipament.

4. Formalització de la gestió cívica

La gestió cívica es formalitza mitjançant un conveni de col·laboració aprovat per l'òrgan municipal competent, que incorpora les bases esmentades. El contingut d'aquestes Bases inclourà, entre d'altres, el següents aspectes: prohibició de cedir o transmetre la condició de gestor cívic, durada, manteniment i conservació –en el seu cas- de les instal·lacions o immobles municipals, indicadors i control de gestió, règim econòmic, designació dels canals de participació, règim de gestió de les instal·lacions auxiliars o complementàries (per exemple, bar-cafeteria), causes d'extinció, etc.).

1.4.- ASPECTES LABORALS

Tal i com ja s'ha dit anteriorment, la gestió cívica és un model de participació ciutadana en la gestió d'activitats i serveis municipals, i per tant no es pot considerar en cap cas que entre les persones que l'entitat designi per portar la gestió cívica i l'Ajuntament es pugui establir cap vincle de naturalesa laboral, extrem aquest que per altra banda resultaria clarament contrari a la normativa sobre funció pública.
Partint d'aquesta premissa es fan les següents consideracions:

1.-L'Ajuntament no està legitimat per fer cap tipus de proposta, ni vinculant ni no vinculant, a l'entitat que assumeixi la gestió cívica en ordre als contractes laborals que aquesta decideixi realitzar, sous, horaris i demés condicions laborals. Intervenir en aquestes qüestions a més de no tenir cap base legal pot suposar que l'Ajuntament tingui que respondre d'eventuals incompliments de l'entitat gestora amb els seus treballadors.

2.- Es pot incloure en el conveni pel qual es formalitzi la gestió cívica una clàusula que estableixi que serà causa de resolució del conveni que l'entitat incompleixi les normes en matèria de seguretat social o laboral (per exemple, impagament de sous als seus treballadors).

3.- No s'ha d'incloure cap tipus de clàusula que estableixi l'obligació de subrogació ni de l'Ajuntament (això es totalment contrari a la normativa de funció pública) ni entre les successives entitats que, en el seu cas, tingui assignada la gestió cívica d'un equipament.

1.5.-ASPECTES ECONÒMICS

Els aspectes econòmics de la gestió cívica s'han de recollir, en funció de l'estudi econòmic financer del projecte, en las bases o en el conveni de col·laboració en el supòsit de designació directa de l'entitat gestora. L'aportació municipal es destinarà exclusivament a l'execució del projecte aprovat. Les bases definiran els conceptes subvencionables, així com la forma i termini de justificació de la subvenció d'acord amb la normativa general de subvencions aprovada per l'Ajuntament.

L'aportació municipal és compatible amb subvencions d'altres administracions, sense perjudici de la improcedència d'incloure la mateixa despesa en dos comptes justificatius diferents.

També és compatible amb d'altres o ingressos procedents de l'activitat objecte de la gestió cívica que siguin aprovats per l'Ajuntament a proposta, en el seu cas, de l'entitat. Aquests ingressos es destinaran a actuacions pròpies del projecte i també seran objecte de la corresponent justificació.

Les bases o, en el seu cas, el conveni de col·laboració fixaran la forma de pagament de l'aportació municipal. L'Ajuntament procurarà l'agilitació del procediment de pagament.

1.6.-DIFUSIÓ DE LA GESTIÓ CÍVICA

Aquesta modalitat de gestió quedarà convenientment recollida en el conveni i s'identificarà a nivell d'equipament i de comunicació.